

**ANÁLISIS DEL ACTO LEGISLATIVO DEL AÑO 2.005 Y SU INCIDENCIA SOBRE EL  
SISTEMA GENERAL DE PENSIONES DE COLOMBIA**

**AUTOR (ES):**

**ANGIE MARCELA TRIANA LIZARAZO**

**JORGE LEONARDO PRADA MORENO**

**TUTOR:**

**CRISTIÁN DARÍO CASTILLO ROBAYO**

**TRABAJO DE GRADO**

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**

**MODALIDAD TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

**BOGOTÁ D.C.**

**2018**



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

**Usted es libre de:**



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

**Bajo las condiciones siguientes:**



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## **Resumen**

El Acto Legislativo del año 2.005, expedido por el Gobierno, busca resolver los problemas de cobertura, inequidad y optimización económica del Sistema General de Pensiones. Para determinar el impacto de la Reforma se tomaron datos de afiliados, pensionados y gasto en pensiones por parte del Gobierno entre los años 2.000 y 2.018. En definitiva, no se han solucionado los problemas, debido a la estructura en la repartición de afiliados – pensionados en los fondos de pensiones, lo que implica tener déficit en los fondos públicos al jubilar más personas y tener menos cotizantes.

**Palabras clave: Déficit, pensiones, reforma, sistema.**

## **Abstrac**

The Legislative Act of 2005, issued by the Government, seeks to resolve the problems of coverage, inequity and economic gains from the General Pension System. In order to determine the impact of the reform, data on affiliates, pensioners and pension expenditure were taken by the Government between the years 2000 and 2018. In short, the problems have not been solved due to the structure and distribution of affiliates (pensioners in the pension funds) which implies having a deficit in public funds as more people retire and there are fewer contributors.

**Keywords: Deficit, pensions, reform, system.**

## Tabla de Contenido

<b>Titulo</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>Resumen</b>	3
<b>Desarrollo</b>	4
Introducción	5
<b>Revisión literaria</b>	6
<b>Análisis normativo del Sistema Pensional en Colombia</b>	12
<i>Tabla 1. Principales reglamentaciones al Sistema General de Pensiones mediante la Reforma de 2.005.</i>	15
<i>Tabla 2. Actual reglamentación de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones año 2.018.</i>	16
<b>Metodología</b>	17
<b>Datos y resultados</b>	18
<i>Gráfica 1. Porcentaje del PIB destinado a pensiones en Colombia entre los años 1.990 y 2.017.</i>	20
<i>Gráfica 2. Afiliados ISS-Colpensiones desde el año 2.004 hasta 2.018.</i>	21
<i>Gráfica 3. Total de personas afiliadas a los fondos de pensiones en Colombia año 2018.</i>	22
<i>Gráfica 4. Afiliados activos e inactivos de Colpensiones desde el año 2004 hasta 2018.</i>	23
<i>Gráfica 5. Total de personas pensionadas en los fondos de pensiones en Colombia año 2018.</i>	24
<i>Gráfica 6. Pensionados ISS-Colpensiones desde el año 2004 hasta 2018</i>	25
<i>Gráfica 7. Total de personas afiliadas a fondos de pensiones en Colombia desde los años 2004 al 2018.</i>	26
<i>Gráfica 8. Total de personas pensionadas en los fondos de pensiones en Colombia</i>	27
<b>Conclusiones</b>	28
<b>Referencias</b>	31
Bibliografía	31
Webgrafía	32

## Desarrollo

### Introducción

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda de Colombia, en el ámbito normativo, el Artículo 10 de la Ley 100 de 1.993, afirma lo siguiente:

Objeto del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Además, de acuerdo con el Ministerio de Salud de Colombia, el Sistema General de Pensiones de Colombia tiene dos regímenes: el de Régimen de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones (antes ISS)<sup>1</sup>, donde se maneja los aportes de las personas en un fondo común y el Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS), administrado por los fondos privados de pensión Colfondos, Porvenir, Protección y Old Mutual; los aportes de los afiliados se manejan en cuenta individual.

El Gobierno de Colombia expidió el Acto Legislativo 01 de 2.005, con el objetivo de reducir el déficit fiscal<sup>2</sup>, aumentar la cobertura y solucionar los problemas de inequidad. En el presente documento se realiza un análisis descriptivo del Sistema de Pensiones. Se estudian base de datos de personas afiliadas y pensionadas a los fondos de pensiones desde el año 2.000 hasta

---

<sup>1</sup> Instituto de seguros sociales-ISS: Entidad pública del estado colombiano creada el 26 de Diciembre de 1946, encargada de la seguridad social, principalmente de los empleados del sector público con empleo formal.

<sup>2</sup> Déficit Fiscal: Describe a situación en la cual los gastos realizados por el estado superan los ingresos no financieros.

el año 2.018, además, se tomaron bases del porcentaje del PIB<sup>3</sup> destinado a pensiones, para determinar si la carga fiscal ha aumentado o disminuido.

En el año 2.018, el Sistema General de Pensiones de Colombia, presenta problemas de sostenibilidad financiera. El Gobierno, anualmente viene girando recursos destinados a cubrir el déficit. Para el año 2.005, el porcentaje del PIB destinado a pensiones es de 3.4%, cifra que ha ido en aumento, para el año 2.017 se encuentra en 3.6%. Por otra parte, las cifras publicadas por el Ministerio de Trabajo de Colombia, señalan que, hay 22 millones de trabajadores, de los cuales 7.7 millones de personas cotizan o ahorran en los fondos de pensiones y 2 millones de personas están pensionadas. Es decir, que de una de cada diez personas, logran pensionarse.

Por último, se concluye, que el Sistema General de Pensiones de Colombia presenta un problema estructural en la repartición de afiliados – pensionados en los fondos de pensiones, lo que implica tener un déficit en los fondos públicos al jubilar más personas y tener menos cotizantes. El análisis al sistema pensional, sustenta que a partir del año 2.005 cada Régimen tenía el 50% del total de afiliados, al finalizar el año 2.017, el total de afiliados se encuentra en el 30% en los fondos públicos y el 70% en los fondos privados. Lo anterior, explica el aumento del porcentaje del PIB destinado a pensiones en los últimos años.

## **Revisión literaria**

Con la intención de obtener información que permita interpretar el problema de investigación, se hace revisión literaria de diferentes tipos de documentos. Se encuentra que el Sistema de pensiones de Colombia a lo largo del tiempo ha tenido problemas de cobertura,

---

<sup>3</sup> *Producto Interno Bruto-PIB: Es el total de bienes y servicios producidos en un país durante un periodo de tiempo determinado.*

equidad y sostenibilidad financiera. Las principales causas de los anteriores problemas son evasión de impuestos, normativa y rentabilidad, como se expone a continuación:

Para comenzar, se analiza la evasión de impuestos, una de las principales causas de la sostenibilidad financiera de los fondos de pensiones. Clavijo (2004), estudia la situación fiscal del País. Encuentra que las altas tasas de evasión en renta (cercana al 33%) y en IVA<sup>4</sup> (cercana al 30%) están cerca de 2% del PIB. Plantea una estructura tributaria, que permita aumentar los ingresos y reducir la evasión de impuestos. Por otra parte, para mejorar el déficit pensional, propone una reforma que ponga límite a las convenciones colectivas<sup>5</sup>, incrementar las edades de pensión y acabar con los regímenes especiales.

Del mismo modo, Gómez, Cetrángolo y Morán (2014), estudian la evasión contributiva en el sistema de protección social de Argentina, Colombia y Perú. En el año 2.010, Colombia presenta un nivel de incumplimiento contributivo entre los asalariados, en pensiones 56,13% y seguro de salud 43,86%. El monto total estimado es de 16.235,6 miles de millones de pesos, una tasa de incumplimiento del 30,0% de la recaudación teórica estimada para el total de la economía. Además, el monto evadido alcanza un valor equivalente al 2,98% del PIB del año 2.010, de los cuales 1,67% del PIB corresponde al sistema de pensiones contributivas y 1,31% del PIB al sistema contributivo de salud.

Por otra parte, se analiza la normativa del Sistema de Pensiones. Torres (2008), concluye que la Ley 100 de 1.993 no soluciona el problema de cobertura, porque la reforma permite el aumento de personas afiliadas y de igual forma el número de afiliados inactivos y no cotizantes. Es decir, quienes reciben pensión, afiliados activos o cotizantes no aumentaron en la misma

---

<sup>4</sup> IVA: Impuesto sobre el valor añadido en las distintas fases de producción.

<sup>5</sup> Convenciones Colectivas: Asociación integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses laborales.

proporción, lo que indica que el problema de cobertura y sostenibilidad financiera no se ha solucionado de la manera adecuada. También, sugiere brindar a la tercera edad atención económica, espacios de participación ciudadana y desempeño ocupacional, para que vivan la vejez con calidad de vida óptima.

En consecuencia, La Ley 100 de 1.993, Ley 797 de 2.003 y el Acto Legislativo No 1 de 2.005, son las reformas más importantes que ha implementado el Gobierno en los últimos años para reducir el déficit fiscal. Arrieta (2011), recomienda crear un sistema pensional en donde los parámetros sean generales para todos y cada uno de los trabajadores colombianos en donde realmente sea efectivo el principio de equidad. Además, que las políticas públicas no estén orientadas en sí a la sostenibilidad del sistema pensional a través del ahorro fiscal, pues el Estado colombiano está obligado, por ser un Estado Social de Derecho <sup>6a</sup> a garantizar unas condiciones mínimas de vida para sus nacionales.

Asimismo, Santamaría y Piraquive (2013), realizan un análisis de las últimas reformas al Sistema Pensiones. Determinan que luego de estos ajustes normativos, la deuda a cargo de la nación se redujo de cerca del 270% al 114% del PIB. Sin embargo, se presenta dos grandes problemas, la desigualdad en los beneficios que reciben los pensionados y la baja cobertura del sistema. Apenas el 30% de la población trabajadora cotiza efectivamente, sólo el 37% de la población mayor de los 60 años tiene un beneficio pensional, y se prevé que ésta va a descender cuando se apliquen los ajustes adelantados.

El Sistema General de Pensiones de Colombia tiene dos regímenes vigentes, uno de carácter privado y otro de carácter público. Sánchez (2014), dice, que está condición

---

<sup>6</sup> Estado Social de Derecho: Propone fortalecer servicios y garantizar derechos, considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno de la sociedad.



genera un desfase entre el valor del recaudo y el valor pagado por las mesadas de pensiones actuales y proyectadas a futuro en el RPM. Ante estos inconvenientes financieros, se debe insistir para el beneficio de todos los colombianos, en la reducción en excepciones que hoy gozan algunos regímenes y sectores de la población, sobre todo los congresistas y altos funcionarios de la rama judicial que obtienen muchos más beneficios adicionales durante su vida laboral, y no contentos con eso quieren lograr pensionarse con más de 30 o 40 SMLV<sup>7</sup>.

Más tarde, Santamaria, Borbón, y Garzón (2015), determinan que La ley 100 de 1.993 provocó una alta migración de los cotizantes del fondo común a fondos privados, mejorando la carga fiscal, objetivo de la ley. Además se eliminó el monopolio de régimen de prima media que tenía el ISS, pero no se aumentó los niveles de cobertura, prevaleciendo inequidad en el sistema debido a las tempranas edades de jubilación, bajos aportes de los empleados del Estado. Por otra parte, la reforma del año 2.005, afectó, a los trabajadores de los regímenes especiales, debido a la pérdida de beneficios por pertenecer a estos sectores. Se aumenta la edad de pensión y se pone tope a la liquidación de pensión.

Por último, se analiza la rentabilidad de los fondos de pensiones, la causa más relevante para la sostenibilidad financiera de los mismos. Martínez y Murcia (2008), analizan el sistema de comisiones de las Administradoras de Fondos Privados en Colombia. Las comisiones de las AFP son fijas, generando pocos incentivos para que las AFP puedan incrementar la rentabilidad del portafolio de un afiliado. En consecuencia, sugiere que para generar incentivos en las AFP es necesario que las comisiones sean variables, dependiendo de los rendimientos obtenidos durante el período. Se crea un incentivo directo a la AFP para aumentar la rentabilidad del portafolio y

---

<sup>7</sup> Salario Mínimo Legal Vigente-SMLV: Mínima remuneración a que tiene derecho todo trabajador con el cual debe suplir sus necesidades básicas.

por ende su comisión, además se incrementa la cobertura y permite mantener una estabilidad en los ingresos para las AFP.

Asimismo, la sostenibilidad de los fondos se ve afectada por el ingreso que reciben de los aportes de los cotizantes. Acuña, González, Montoya, Palacio y Reyes (2009), observan que para el año 2009, más del 80% de los cotizantes al sistema poseen un salario base de cotización que oscila entre uno o dos salarios mínimos legales, situación que aumenta el déficit de los fondos públicos que debe ser cubierto por el Estado aumentando el pasivo pensional. Además, el desempeño del sistema de pensiones en Colombia se ve afectado por los excesivos costos no salariales, así como un salario mínimo inflexible y alto en comparación con el salario promedio. Lo anterior, explica las altas tasas desempleo y el aumento de la PEA en el sector informal.

Además, Marcel y Tapia (2010), analizan los efectos de la crisis financiera internacional del año 2008, donde se afectó la rentabilidad de los fondos de pensiones de América producto del mayor desempleo, informalidad y evasión de aportes a que ha dado lugar la recesión. Entre diciembre de 2.007 y diciembre de 2.008, el total de fondos de pensiones se redujo en unos US\$52.000 millones. Los países que sufrieron las mayores caídas fueron Chile y México. Otros países como Bolivia y Colombia mostraron leves aumentos en el valor de sus activos debido principalmente a su fuerte enfoque en inversiones de renta fija.

En el año 2.011, el régimen de ahorro individual presenta un déficit de 7,74 millones SMLMV por cada 100.000 afiliados a los fondos, es decir, 3.84 billones de pesos. Restrepo y Gutiérrez (2011), dicen que para dar solución al problema del déficit, se deben diseñar políticas públicas tendientes a mejorar el capital humano de las personas para posibilitar mejores niveles de ahorro. Mejorar el ingreso de las personas, permite aumentar el recaudo de los fondos de

Garantía Mínima de Pensión – GMP<sup>8</sup> y los fondos de solidaridad, además de generar externalidades sociales positivas. Por último, recomienda igualar las edades de pensión de hombres y mujeres, el costo de las anualidades, más el menor tiempo de cotización y los menores salarios de las mujeres, son los principales causantes del déficit.

También, Vaca (2013), hace un análisis sobre la distribución del ingreso de los pensionados, resaltando la existencia de una restricción de pensión mínima a través del Coeficiente de Gini <sup>9</sup> para las personas afiliadas a los fondos de pensiones privados. Realiza una proyección a 40 años de las personas actualmente afiliadas, con el fin de observar, si la distribución del ingreso de los pensionados en el futuro continúa con la misma tendencia. El resultado muestra que el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y en menor medida del Régimen de Prima Media son una fuente de desigualdad que necesita ser reformado, en aras de lograr una mejor distribución de los ingresos de los pensionados en el país.

El País no ha tenido una política pública clara sobre los problemas de sostenibilidad económica y la cobertura de los derechos pensionales. Pérez de la Rosa (2016), dice que el sistema reconoce pensiones altas a un porcentaje muy bajo de la población y deja por fuera una gran mayoría desamparada, ahondando el problema de la desigualdad social en el país. Se plantea una reestructuración al sistema pensional, donde haya tributación por parte de la población con pensiones altas, mejorando la sostenibilidad financiera e inclusión de la población en edad de pensión sin ingresos. Con el fin de ampliar la cobertura y hacer el sistema mucho más eficiente.

---

<sup>8</sup> *Garantía de Pensión Mínima: Es un fondo constituido por aportes que hacen todos los afiliados de la RAIS, cuyo propósito es completar los recursos necesarios para financiar las pensiones de las personas que no tienen capital suficiente para financiar una pensión.*

<sup>9</sup> *Coeficiente de Gini: Mide la desigualdad de los ingresos, dentro de un país.*

Del mismo modo, Peláez y Tamayo (2016), analizan los factores determinantes de la sostenibilidad del sistema pensional colombiano a través del contraste con sus respectivos en Chile. Las reformas pensionales que se han realizado en Colombia no han logrado satisfacer dichos objetivos ni mejorar la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del sistema. Puntualmente, el tema de la sostenibilidad se ve afectado por los incentivos de arbitraje que genera la existencia de ambos regímenes y las reglas del RPM, las cuales favorecen a las personas de mayores ingresos y desfavorecen a los más vulnerables. En Chile por su parte, la reforma estructural de 1.981, aunque aumentó el gasto fiscal temporalmente, ha impactado favorablemente en cuanto a la sostenibilidad del sistema pensional.

Por último, Clavijo, Vera A., Vera N., Cuéllar, y Ríos (2017), estudian la distribución de los subsidios en Colombia por quintil de ingreso. Los resultados muestran que la alta concentración de los gastos pensionales está en el quintil más rico, llegando a representar el 65% del total de los subsidios, mientras que la participación de los quintiles más bajos (1 y 2) llega conjuntamente tan solo al 2%. La alta regresividad del RPM, redistribuye los recursos de todos los colombianos hacia los afiliados de mayores ingresos que sí logran pensionarse. Por ende, se plantea una reestructuración en la forma de liquidar las pensiones y así, corregir los problemas de sostenibilidad económica e inequidad.

### **Análisis normativo del Sistema Pensional en Colombia**

A continuación, se analiza el Acto Legislativo 01 del Año 2.005, con el objetivo de identificar los principales cambios al sistema pensional a partir de la normativa de la mencionada reforma. También, se realiza la descripción y comparación de los actuales regímenes del Sistema General

de Pensiones de Colombia, con el objetivo de conocer las diferencias entre regímenes. Por último, se analiza Colpensiones, para conocer su estructura organizacional, a partir de la legislación que avala su funcionamiento.

El Acto Legislativo 01 del Año 2.005, tiene como objetivo, incrementar el ahorro fiscal y racionalizar los recursos públicos. En efecto, se buscó cubrir el déficit fiscal que se presenta en los fondos de pensiones públicos en especial Colpensiones. Para el año 2.004, el Gobierno transfiere 2,6% del PIB para el saneamiento de la deuda de los fondos públicos, cerca del 0,3% es para el ISS. El aumento del déficit ha sido progresivo desde que se implementó la reforma, según cifras del Ministerio de Hacienda. En el año 2.016, el Gobierno transfiere 3.4% del PIB para cubrir el déficit pensional, de los cuales el 35,1% fue para Colpensiones, quien a partir del año 2.012 reemplazó a ISS.

El Sistema General de Pensiones de Colombia con la reforma del año 2.005 tuvo modificaciones como se observa en la tabla 2. Una de las más relevantes es que a partir del 31 de julio de 2.010, no podrán liquidarse pensiones superiores a veinticinco (25) SMLV, para pensiones que se paguen con recursos públicos. Una de las principales causas del déficit de los fondos de pensiones, es el pago de elevados seguros para la vejez. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, en la actualidad el 20% de los colombianos que tienen una pensión más alta reciben el 80% de los subsidios que el Gobierno otorga.

Además, se aplica como norma, la revisión de pensiones reconocidas anteriormente y así, establecer los posibles fraudes que se han presentado en el Sistema y han aumentado el déficit fiscal. Además, otras normas como extender la edad de pensión en 57 años para mujeres y 62 años para hombres; las semanas cotizadas a 1200. De acuerdo con el DANE, la tasa de

envejecimiento en la población colombiana va en aumento, por lo que es necesario modificar la edad de pensión y así corregir posibles fallas del sistema en este ámbito.

Otra modificación no menos relevante de la Reforma del año 2.005, es acabar con los regímenes especiales del Congreso, Ecopetrol y Magisterio. A partir del 31 de julio del año 2.010, las personas que accedan a una pensión, lo harán con los derechos y deberes del Régimen de Prima Media. De acuerdo con Pérez De La Rosa (2016), en Colombia, en el año 2.016 una minoría tiene derecho a unas pensiones de hasta 30 millones pesos. Esta minoría por lo general fueron funcionarios del Estado, y representan la mayor carga a todo el sistema. Por lo anterior, la norma no ha contribuido a resolver el problema fiscal de los fondos de pensiones, debido que es una norma que no aplica para el corto plazo y se sigue presentando problemas de equidad y fiscales del Sistema General de Pensiones.

**Tabla 1. Principales reglamentaciones al Sistema General de Pensiones mediante la Reforma de 2.005.**

Acto legislativo 01 de 2.005 – Reforma al Sistema General de Pensiones	
Modificación	Objetivo
Pensión	No podrán liquidarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes - SMLV.
Mesadas	No podrán recibir más de (13) mesadas pensionales al año.
Cotización	1.200 semanas, 57 años mujeres y 62 años hombres.
Regímenes	No habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública y al Presidente de la República.
Revisión	Revisión de las pensiones reconocidas con abuso o sin el cumplimiento de los requisitos de ley.
Sindicatos	Límites para las demandas sindicales.

Fuente: Elaboración.

En la tabla 2, se encuentra la descripción y diferencias de los actuales regímenes del sistema general de pensiones de Colombia. Las principales características del Régimen de Prima Media son: los aportes de los afiliados se invierten en un fondo común; las pensiones se liquidan a partir de los últimos 10 años laborados; y se deben cumplir los requisitos de edad y semanas cotizadas. Por otro lado, el Régimen de Ahorro Individual Solidario tiene como características principales: los aportes de los afiliados son transferidos a una cuenta de ahorro individual; y las pensiones se liquidan con base al ahorro realizado durante su vida laboral.

**Tabla 2. Actual reglamentación de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones año 2.018.**

Régimen de Prima Media	Régimen de Ahorro Individual Solidario
Los aportes de la persona se manejan en un fondo común.	Los aportes de la persona se manejan en una cuenta de ahorro individual.
No se puede participar en la administración de los aportes.	Se puede participar en la administración de los aportes y tomar decisiones sobre éstos.
No se puede hacer aportes adicionales para aumentar la mesada pensional.	Se puede hacer aportes adicionales para aumentar la mesada pensional.
La pensión se liquida con base sobre los salarios cotizados los últimos 10 años.	La pensión se liquida con base en el monto total de ahorros que la persona acumuló durante su vida laboral.
Para acceder a la pensión debe cumplir la edad (57 años mujer y 62 años hombre) y las semanas cotizadas (1200).	Para acceder a la pensión debe acumular un capital que le permita financiar pensión mensual equivalente al 110% SMLV.
Si la persona no cumple con los requisitos de pensión, tiene derecho a indemnización sustantiva de saldos.	Si la persona no cumple con los requisitos de pensión, se le devolverá el valor de los aportes más un bono pensional (si hay lugar).

Fuente: Ministerio de Trabajo de Colombia.

Por último, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, es una empresa industrial y comercial del Estado que está administrada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo. El Decreto número 2.011 del 28 de septiembre de 2.012, determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, quien reemplaza y adquiere los derechos y deberes del Instituto de Seguros Sociales ISS.



De conformidad con el Artículo 155 de la Ley 1151 de 2.007, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2.005, en los términos que determine la Constitución y la Ley, en su calidad de entidad financiera de carácter especial.

## **Metodología**

Para analizar si el Acto Legislativo del año 2.005 cumple con objetivo principal de reducir el déficit financiero del Sistema general de Pensiones de Colombia, se hace un análisis descriptivo del Sistema Pensional, tomando datos suministrados por los ministerios de Hacienda y Trabajo de Colombia. Los datos se clasificaron en tres variables, definidas como afiliados, pensionados, porcentaje del PIB destinado a pensiones.

La primera variable analizada es el Porcentaje del PIB destinado a pensiones en Colombia entre los años 1.990 y 2.017. Se toma esta variable con el fin de identificar el comportamiento del gasto por parte del Gobierno en pensiones durante los últimos 27 años. El resultado obtenido determina que no se ha reducido el déficit fiscal, es decir, que el objetivo de la Reforma del 2.005 no se cumple, como se observa en la gráfica 1.

La segunda variable que se estudia es afiliados, entre los años 2.005 y 2.017. La variable se divide en tres partes, afiliados al RPM, afiliados al RAIS y total de afiliados. El objetivo es, identificar el número de afiliados que tiene el Sistema Pensional y cómo, se distribuyen en los

dos Regímenes (Público y Privado). El resultado, muestra que, el número de afiliados entre los años 2.005 y 2.017 ha aumentado en 90, 33%. También, muestra que, la distribución de afiliados ha cambiado, en el año 2.005 cada Régimen tenían 50% del total de afiliados, al finalizar el año 2.017, el total de afiliados se encuentra en el 30% de los fondos públicos y el 70% de los fondos privados.

Adicionalmente, la variable afiliados también presenta las personas que se encuentran activas e inactivas a Colpensiones. El objetivo, es analizar la cantidad de personas que cotizan de manera constante en el fondo. Para el año 2.005, Colpensiones tiene 5.790.802 personas afiliadas, del cual, 35% de las personas afiliadas se encontraba activa, el 65% estaba inactiva. Para el año 2.018, se encuentran 6.599.661 personas afiliadas al fondo, aumentando la cifra de personas que cotizan activamente, siendo el 47% de personas activas del total de afiliados y el 53% corresponde a personas inactivas.

La tercera variable analizada es pensionados, entre los años 2.005 y 2.017. El objetivo es identificar el número de pensionados que tiene el Sistema Pensional y cómo se distribuyen en los dos Regímenes (Público y Privado). Los resultados evidencian aumento en el número de personas pensionadas en 74,84% en los periodos analizados. Por otra parte, en el año 2.005 el 90% de personas pensionadas pertenecían a los fondos públicos y el 10% restante, a los fondos privados. Para el año 2.017 se aumenta el número de personas pensionadas en los fondos públicos, siendo el 98% del total de pensionados, el 2% restante pertenece a los fondos privados.

## **Datos y resultados**

En la gráfica 1, se observa que, el porcentaje del PIB destinado al pago de pensiones en Colombia a inicios de los años noventa no supera el 1%. Más adelante, en el año 1.994 el

porcentaje del PIB destinado a pensiones era de 1%, cerca de 785,1 miles de millones - mm de pesos. Posteriormente, en el año 2.001, el porcentaje es de 1.6%, teniendo así un aumento de 3.973,9 mm de pesos en comparación al año 1.994. Luego, se observa, un crecimiento en las asignaciones de los recursos por parte del Gobierno hasta llegar en 2.005 a 3.4%.

El Acto legislativo 01 de 2.005, acaba con los regímenes especiales del Congreso, Ecopetrol y Magisterio. A partir del 31 de julio del año 2.010, las personas que se pensionen lo harán con derechos y deberes del Régimen de Prima Media. De acuerdo con Arrieta (2011), la reforma deja en vigencia los regímenes especiales de la Presidencia de la República y las Fuerzas Armadas, quienes componen el mayor peso fiscal al sistema pensional colombiano. Lo anterior, es uno de los motivos que explica porque el objetivo de reducir el déficit no se cumple. En el 2.010, el porcentaje del PIB destinado a pensiones es de 3,1%, equivalente a 17.110 mm de pesos. Posteriormente, el año 2.013, presenta el porcentaje más alto, llegando a 3.8%. .

Por último, de los recursos transferidos en 2.016, 1,2% del PIB (35% del total) se giró a Colpensiones, 1,0% del PIB (29% del total) al FOPET<sup>10</sup>, 0,6% del PIB (18% del total) a las fuerzas militares y de policía, y 0,3% del PIB (9% del total) al Fondo del Magisterio. El 0,3% del PIB restante (9% del total) se asignó a otros compromisos como los adquiridos con los Ferrocarriles<sup>11</sup> y con Foncolpuertos<sup>12</sup>. Además, del año 1.990 a 2.017 el porcentaje del PIB destinado a pensiones ha aumentado en 290%. Es decir, cerca de triplicarse los recursos para sanear la deuda pensional. Para el año 2.017, el porcentaje del PIB destinado a pensiones es del 3,6%, equivalente a 33.358 mm de pesos.

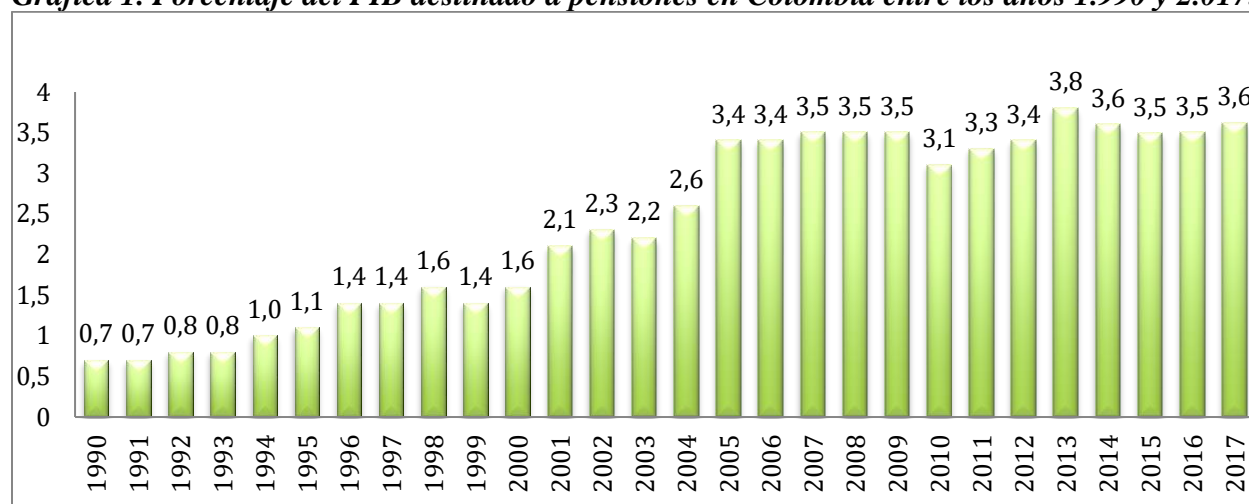
---

<sup>10</sup> *Fondo de Pensiones Públicas-FOPET*: Fondo de pensiones públicas de nivel nacional como una cuenta de la nación adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciarias.

<sup>11</sup> *Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales de Colombia*: Es una empresa del sector público adscrita al Ministerio de Salud y protección social.

<sup>12</sup> *Foncolpuertos: Fondo administrador de Pensiones*.

**Gráfica 1. Porcentaje del PIB destinado a pensiones en Colombia entre los años 1.990 y 2.017.**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

En la gráfica 2, se analiza el número de afiliados de Colpensiones, entre los años 2.004 al 2.018. Se observa, en el año 2.004, el ISS tenía 5.629.088 personas afiliadas, el 98,82% del total de afiliados a los fondos públicos de pensiones. Para el año 2.009, los afiliados de ISS ascienden a 6.424.597 personas, se amplía la participación en los fondos públicos a 99,94%. Enseguida, en el año 2010, los afiliados a ISS llega a 6.359.982 personas afiliadas, se presenta una disminución en la tasa de crecimiento de afiliados por año y por primera vez en los años analizados la cifra es descendente.

Además, en el año 2.012, ISS y CAPRECOM<sup>13</sup> traslada todos sus afiliados a Colpensiones de acuerdo con el Decreto 2.011 de 2.012. Colpensiones cierra este año con 6.518.985 personas afiliadas, obteniendo una cobertura del mercado de fondos públicos de pensiones del 99,95%. Luego, en el 2.014, entra en vigencia el sistema de multifondos, de acuerdo con Asofondos<sup>14</sup> es un esquema que les permite a los afiliados escoger entre tres tipos

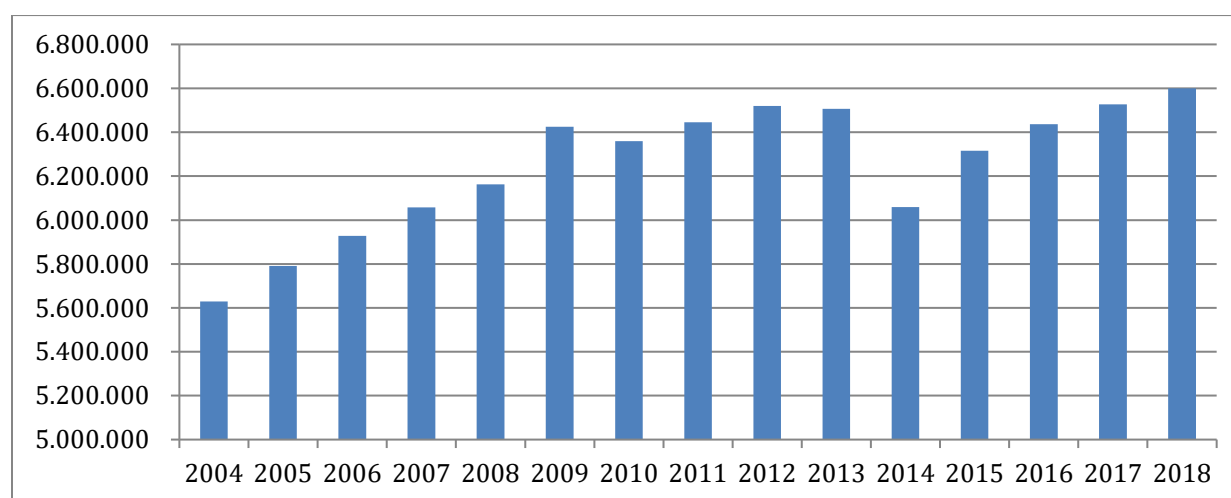
<sup>13</sup> Caprecom: Caja de prediisión social de comunicaciones con el objeto de reconocer a los empleados de los ramos mencionados en su denominación, la pensión de jubilación y los auxilios por muerte, invalidez, enfermedad, marcha y cesantías.

<sup>14</sup> Asofondos: Asociación colombiana de administradoras de fondos de pensiones y cesantías.

de fondos o modalidades para administrar sus ahorros, de acuerdo con su perfil de riesgo, su momento laboral y edad. Para éste año, se presenta, una disminución de 6,88% en el número de personas afiliadas a Colpensiones respecto al año anterior.

Por otra parte, el total de los traslados desde Colpensiones hacia el RAIS, la cifra ha disminuido año tras año. De acuerdo con Colpensiones, entre octubre 2.012 (inicio Colpensiones) y 2.013 los traslados fueron de 39%, en 2.014 pasaron a 20%; en 2.015 a 19%; en 2.016, a 11% y en 2.017 se trasladaron el 8% del total, que suman 195.000 colombianos. Actualmente, en el año 2.018, Colpensiones cuenta con 6.599.661 personas afiliadas, 99.97% del total de afiliados a los fondos públicos de pensiones y el 30% del total de personas afiliadas.

**Gráfica 2. Afiliados ISS-Colpensiones desde el año 2.004 hasta 2.018.**

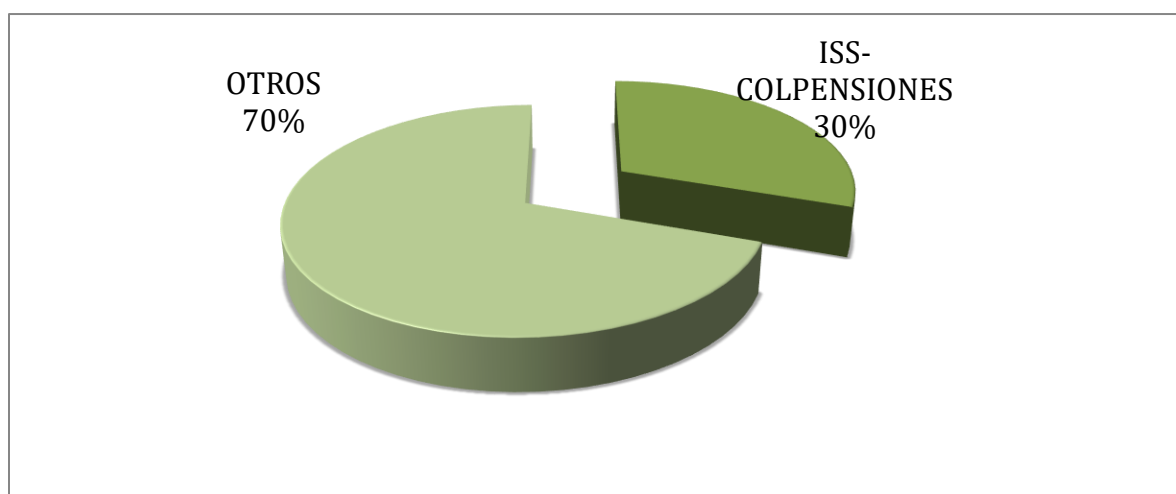


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Actualmente, en el año 2018, como se observa, en la gráfica 3, el 30% del total de personas afiliadas a los fondos de pensiones pertenece a Colpensiones. Es decir, 6.599.661 personas de 21.779.922 afiliadas. Adicionalmente, del año 2.005 a 2.018 ISS- Colpensiones ha

tenido un crecimiento del 17,24% en número de personas afiliadas, con un promedio del 98.5% de participación en los fondos públicos de pensiones. Por otra parte, los fondos privados, han tenido un crecimiento del 164,09%, un crecimiento superior a 2,3 veces que Colpensiones.

**Gráfica 3. Total de personas afiliadas a los fondos de pensiones en Colombia año 2018.**



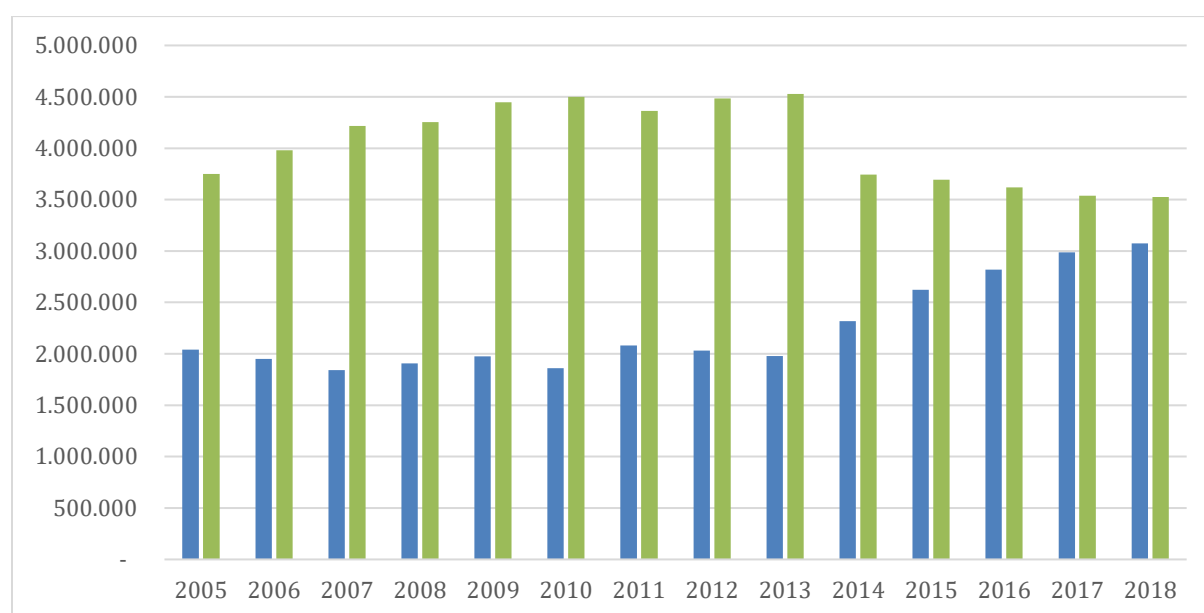
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

En el año 2.005, Colpensiones tiene 5.790.802 personas afiliadas, el 35% de las personas cotiza de manera activa, el 65% restantes, se encuentra inactivo debido principalmente a que se encuentra por fuera del mercado laboral. En la gráfica 4, se observa, que luego del año 2006 se aumenta el número de personas inactivas, entre los años 2006 y 2012 la tasa promedio de personas inactivas es del 70%. Lo anterior, se debe, a los efectos de la crisis financiera internacional del año 2008, donde, se afectó la rentabilidad de los fondos de pensiones de América, producto del mayor desempleo, informalidad y evasión de aportes como lo señala Marcel & Tapia (2010).

Superada la crisis financiera, se observa una mejora en el número de personas cotizantes en Colpensiones. Como, se observa, en la gráfica 4, para el año 2014, el 38% de personas

afiliadas cumple con sus aportes, crecimiento sostenido que se presenta durante los siguientes años. Para el mes de junio del año 2.018 Colpensiones tiene 6.599.661 personas afiliadas, de las cuales el 47% se cotiza activamente y el 53% está inactivo. De acuerdo con cifras del Banco de la República de Colombia, la tasa de desempleo a partir del año 2.012 se reduce a una cifra, mejorando el empleo en Colombia que a su vez permitió mejorar la tasa de activos en Colpensiones.

**Gráfica 4. Afiliados activos e inactivos de Colpensiones desde el año 2004 hasta 2018.**

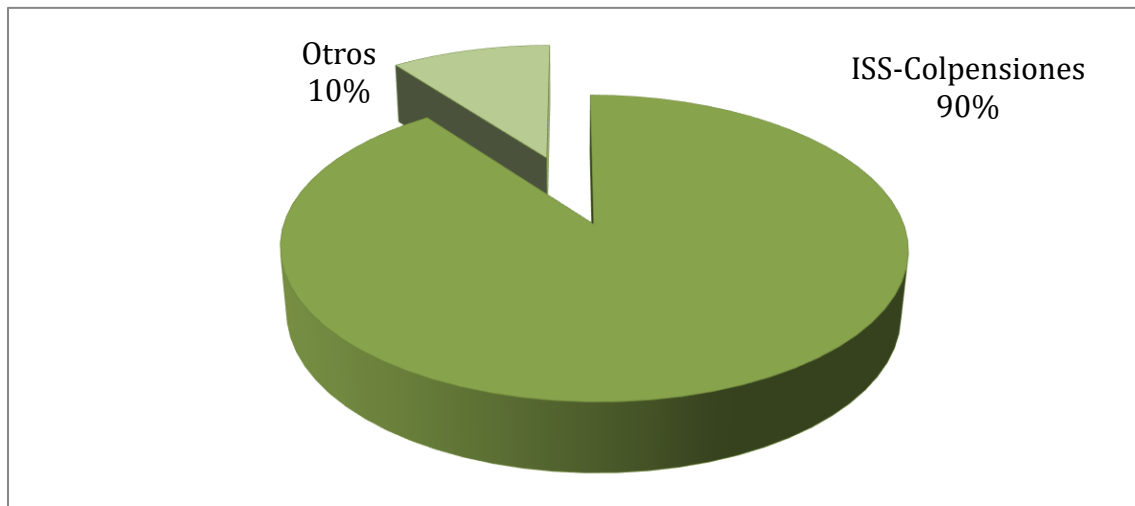


Datos a cierre de diciembre por año, excepto 2018 que tiene cierre a junio. Datos color azul activos, verde inactivos. Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

En la gráfica 5, se observa, que en el año 2.018, Colpensiones tiene el 90% del total de personas pensionadas en los fondos públicos y privados. Mientras que, para el año 2.005, Colpensiones tenía 70,92% del total de personas pensionadas en los fondos de pensiones, esto significa un aumento de pensionados en los fondos públicos. Adicionalmente, del año 2.005 a 2.018 ISS- Colpensiones ha tenido un crecimiento del 121,4% de personas pensionadas. Un

promedio del 98.5% de participación en los fondos públicos, a partir del año 2009. Por otra parte, los fondos privados han tenido un crecimiento del 781,9%.

***Gráfica 5. Total de personas pensionadas en los fondos de pensiones en Colombia año 2018.***



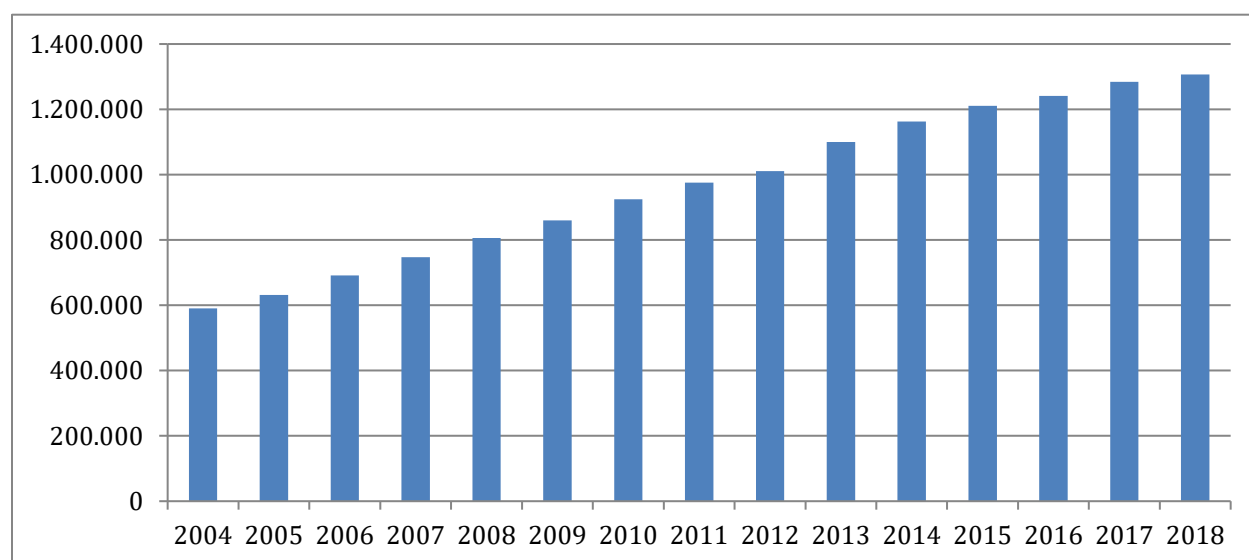
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

En la gráfica 6, se observa, que en el año 2.004, ISS- Colpensiones tenía 590.233 personas pensionadas, el 72,32% del total de pensionados en los fondos públicos. Entre el año 2.004 y 2.009, Colpensiones presenta un crecimiento del 7,77% en el número de pensionados. Para el año 2.012, la tasa de crecimiento es de 3,68%, con un total de 1.011.104 personas pensionadas. ISS en su último año de funcionamiento Institucional, año 2.011 tenía 975.201 personas pensionadas. Luego, en el año 2012, ISS y CAPRECOM traslada todos sus pensionados a Colpensiones de acuerdo con el Decreto 2.011 de 2.012. Colpensiones termina el año con 1.011.104 personas pensionadas, obteniendo una cobertura de 97,29% del total de personas pensionadas en los fondos públicos.



Más tarde, en el 2.015, se observa un crecimiento de 105,10% de personas pensionadas en Colpensiones respecto al año 2.004. En efecto, en 9 años el fondo duplica el número de personas pensionadas. En la actualidad, año 2.018, el número de pensionados es de 1.307.038. Con respecto al año anterior, se obtiene un crecimiento del 1,78% de personas pensionadas, la tasa de crecimiento más baja de los años analizados. Además, entre el año 2.004 y 2.018 Colpensiones ha duplicado el número de pensionados, el crecimiento ha sido del 121,44%.

**Gráfica 6. Pensionados ISS-Colpensiones desde el año 2004 hasta 2018**



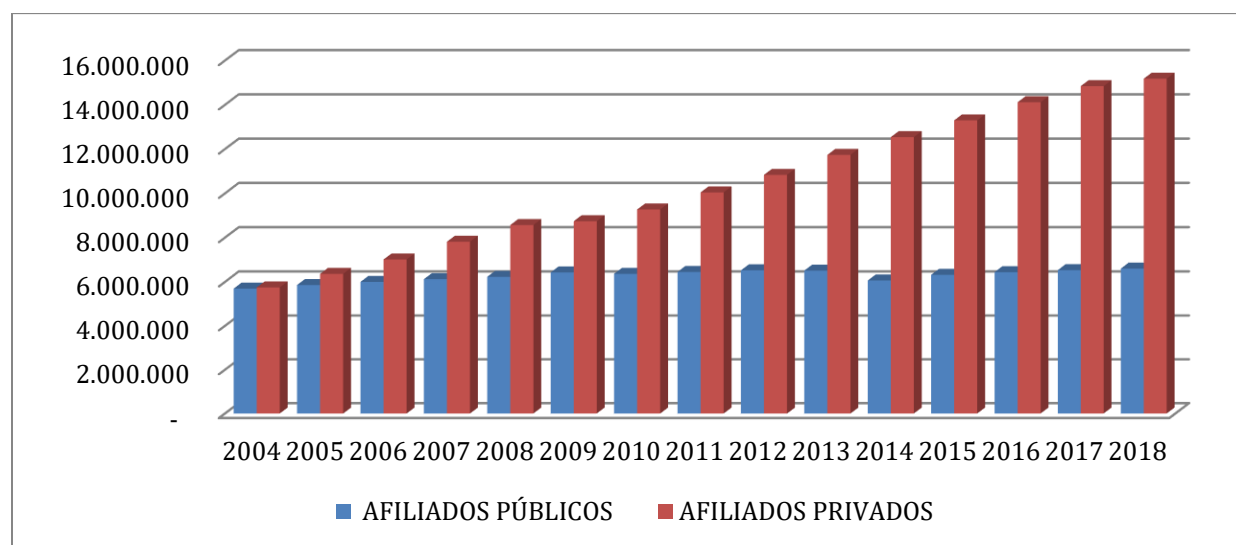
*Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.*

La gráfica 7, muestra que, en el año 2.004 había un total de 11.443.436 personas afiliadas a los fondos de pensiones. Los fondos privados, tenían una participación del 50,2% con 5.747.396 personas afiliadas y los fondos públicos el 49,8%, con 5.696.040 personas afiliadas, una distribución similar. Desde el año 2.005 hasta el año 2.010 el número de personas afiliadas aumentó 27,95%. Durante el año 2.012 los fondos privados tienen el 62,4% de participación

llegando a 10.833.256 de personas afiliadas. Los fondos públicos tienen el 37,6% de participación, con 6.521.572 personas afiliadas.

Luego, en el año 2.014, la distribución es desigual. Los fondos privados tienen dos tercios de la población de afiliados a pensiones en Colombia. Los fondos privados tienen una participación del total de afiliados del 67,41% y los fondos públicos el 32,59%. Desde la apertura del sistema de multifondos se presenta un desplazamiento de las personas afiliadas de fondos públicos a fondos privados.

**Gráfica 7. Total de personas afiliadas a fondos de pensiones en Colombia desde los años 2004 al 2018.**

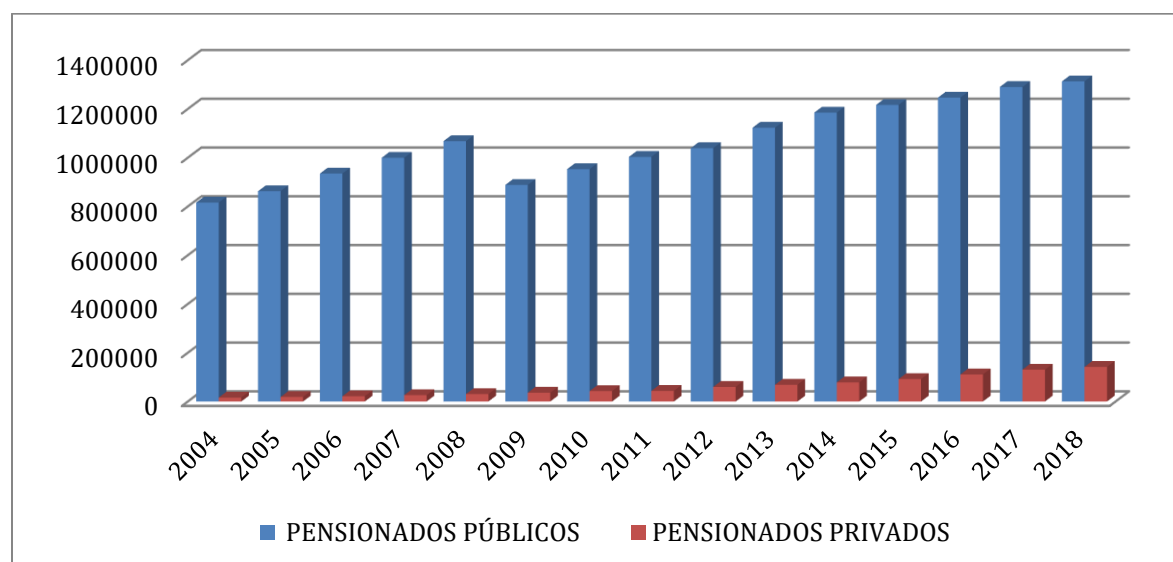


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

En la gráfica 8, se observa que, en el año 2.004, había un total de 832.206 personas pensionadas en los fondos de pensiones. Los fondos privados, tenían una participación del 1.9% con 16.101 personas jubiladas y los fondos públicos el 98.1% con 816.105 personas jubiladas. Entre el año 2.005 y 2.010 el número de pensionados aumentó 12,98% en Colombia.

Durante el año 2.012 y 2.013 los fondos privados tenían una participación del 5% del total de pensionados en Colombia y los fondos públicos el 95%. En la actualidad, año 2018, hay un total de 1.454.992 personas pensionadas en los fondos de pensiones. Los fondos privados tienen una participación del 9.76% con 141.991 personas jubiladas y los fondos públicos el 90.24% con 1.313.001 personas jubiladas. Además, entre los años 2.004 y 2.018 el número de pensionadas ha aumentado en 74,84%. También, los fondos públicos han reducido su participación cerca al 10%.

**Gráfica 8. Total de personas pensionadas en los fondos de pensiones en Colombia**



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

El análisis de los datos tiene como resultado que dentro del Sistema General de Pensiones se encuentran problemas estructurales. En el año 2.018, el 30% de los afiliados a pensiones se encuentra en los fondos públicos, y el 70% restante está en fondos privados. Asimismo, el 90% del total de personas pensionadas se encuentra en los fondos públicos y el 9,76% en los fondos privados. De acuerdo con Camacho, Moreno y Rincón (2012), la

desfinanciación, ocurre por el desnivel que se presenta entre quienes hoy cotizan y quienes se pensionan.

Adicionalmente, en el año 2.018, del total de personas afiliadas a Colpensiones, el 47% corresponden a personas que cotizan activamente y el 53% se encuentran inactivas. Por lo anterior, las cotizaciones no logran sostener el sistema dado que existe una gran cantidad de personas desempleadas, o en el sector informal, o por una u otra razón, no cotizan. Cabe resaltar, que luego de la Reforma del año 2.005, entre los años 2006 y 2018, Colpensiones ha aumentado 14% las personas afiliadas y 50,73% los cotizantes activos. No obstante, los aumentos no son suficientes, es necesario que el Gobierno implemente políticas que reduzcan el desempleo, la informalidad, entre otras variables para lograr la sostenibilidad financiera.

Por último, en Colombia, en el año 2.016, una minoría tiene derecho a unas pensiones de hasta 30 millones pesos. Esta minoría por lo general fueron funcionarios del Estado, y representan la mayor carga a todo el sistema, Pérez De La Rosa (2016). En efecto, el Acto Legislativo 01 del año 2.005, no ha contribuido a resolver el problema fiscal de los fondos de pensiones, debido que es una norma que no aplica para el corto plazo y se sigue presentando problemas de equidad y fiscales del Sistema General de Pensiones.

## **Conclusiones**

El Sistema General de Pensiones de Colombia presenta un problema estructural en la repartición de afiliados – pensionados en los fondos de pensiones, lo que implica tener déficit en los fondos públicos al jubilar más personas y tener menos cotizantes. El análisis al sistema pensional tiene como resultado que la distribución de afiliados ha cambiado. En el año 2.005, la cantidad de afiliados es igual en ambos Regímenes. De acuerdo con la gráfica 3 en el año 2018,

se observa un desplazamiento de afiliados, el 30% de las personas se encuentran en los fondos públicos, y el 70% restante está en fondos privados. Por tal motivo, el aumento del déficit en los fondos públicos al jubilar más personas y tener menos cotizantes, justifica el incremento del porcentaje (%) del PIB destinado a pensiones.

Por otra parte, del año 2.005 al 2.017, Colpensiones aumenta en 17% el número de afiliados, cifra inferior frente al aumento de pensionados del fondo que es del 122%. Por ende, la relación que existe entre cotizantes y jubilados no hace sostenible el sistema, se debe mejorar la carga fiscal de los fondos, una posible salida es aumentar la oferta laboral formal que permita mejorar el aporte de la población activa, así mejorar la cobertura y la financiación.

Por otra parte, el Acto Legislativo 01 del 2.005, no cumple con el objetivo del Gobierno de reducir el déficit fiscal. Para el año 2.005 el 3,4% del PIB se destina a pensiones, luego de la implementación de la Reforma del año 2.005 se observa que la cifra ha aumentado, en el año 2.017 se ubica en 3.6%. Uno de los principales puntos de la reforma es acabar con los regímenes especiales del Congreso, Ecopetrol y Magisterio. La modificación es implementada a partir del 31 de julio del año .2010, es decir, quienes se jubilen luego de esta fecha lo harán con los derechos y deberes del Régimen de Prima Media.

Por lo anterior, la norma no ha contribuido a resolver el problema fiscal de los fondos de pensiones, debido que es una norma que no aplica para el corto plazo y se sigue presentando problemas de equidad y fiscales del Sistema General de Pensiones.

Por último, el Gobierno y demás entes encargados tendrían que diseñar una nueva reforma al Sistema de Pensiones de Colombia, donde se realice una política pública que permita brindar soluciones a la cobertura, inequidad y sostenibilidad financiera del Sistema. Se recomienda posibles medidas como: una estructura impositiva que permita gravar las pensiones

más altas, mejorando el ingreso de los fondos. Incentivar a los fondos de pensiones a obtener mayor rentabilidad en las inversiones. Y reducir el mercado laboral informal, que permita aumentar el número cotizantes activos y por ende, mejorar los aportes y las personas que puedan cumplir los requisitos para adquirir la pensión de vejez.

## Referencias

### Bibliografía

Acuña, D., González, J., Montoya, A., Palacio, E., & Reyes, J. (2009). Salud y pensiones: los grandes retos de la política de seguridad social. *Revista Económica Supuestos*, 16.

Arrieta, I. (2011). Las reformas del sistema pensional colombiano.

Buitrago, G. M. R. (2014). El nuevo derecho a la seguridad social del Acto Legislativo 01 de 2005 en Colombia: un caso específico de antinomia y contradicción al interior del Bloque de Constitucionalidad.

Camacho Corzo, P. D., Moreno Guevara, J. V., & Rincón Muñoz, M. L. (2012). Sostenibilidad financiera de la pensión de vejez en los regímenes pensionales, el caso colombiano (Bachelor's thesis, Universidad Libre).

Clavijo, S. (2004). Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda. *Revista ESPE*, 46, 147.

Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cuéllar, E., & Ríos, A. (2017). Elementos para una Reforma Estructural Pensional.

Gómez Sabaini, J. C., Cetrángolo, O., & Morán, D. (2014). La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú.

Marcel, C., & Tapia, T. (2010). Efectos de la crisis financiera sobre las pensiones en América Latina (No. IDB-WP-152). IDB Working Paper Series.

Martínez, O., & Murcia, A. (2008). Sistema de comisiones de las administradoras de fondos de pensiones en Colombia. Reporte de Estabilidad Financiera, Central Bank of Colombia.

Sánchez, M. N., (2014). El problema de las pensiones en Colombia.

Santamaria, L., Borbon, B., & Garzon, D. (2015). Coyuntura del sistema pensional colombiano: Caso práctico de las reformas y problemática latinoamericana.

Santamaría, S. M., & Piraquive, G. G. (2013). Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia.

Peláez, C. C., & Tamayo, P. C. (2016). Análisis de los factores determinantes de la sostenibilidad del Sistema Pensional: una comparación entre Colombia y Chile.

Pérez de la Rosa, S. E. (2016). La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. *Justicia juris*, 12(1), 78-85.

Restrepo, J. V., & Gutiérrez, J. C. (2011). Valoración de la garantía de pensión en las cuentas de ahorro individual en Colombia. *Innovar*, 21(41), 51-62.

Torres, R. M. S. (2008). La crisis del sistema pensional colombiano. Análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas (No. 008067). UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MEDELLIN.

Vaca, F. J. C. (2013). Sistema Pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?

## **Webgrafía**

Empleo y desempleo. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Histórico de conceptos. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/Publicaciones/publicaciones/loadContenidoPublicacion/id/18964/dPrint/1/c/00>

Finanzas Públicas. [http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see\\_finanzas\\_publi.htm](http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publi.htm)

Normativa Colpensiones. [https://www.colpensiones.gov.co/Publicaciones/nuestra\\_entidad\\_colpensiones/Normativas](https://www.colpensiones.gov.co/Publicaciones/nuestra_entidad_colpensiones/Normativas)

Pensiones y cesantías. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>

Sistema de pensiones. <https://asofondos.org.co/sistema-de-pensiones-privado>

Sistema General de Pensiones. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/sistema-general-pensiones.aspx>